



Agroecólogo (cgarita@agromultiservicios.com)

Gobernanza: una herramienta para el desarrollo de los territorios rurales de Costa Rica

Cristian Garita Rojas
Guido Barrientos Matamoras



Biólogo, agroecólogo y permacultor (eloteverde@gmail.com)

En Centroamérica se estima que alrededor de la mitad de la población rural (47.9 %) vive en condiciones de *pobreza*¹ (Díaz y Padilla, 2018) y, en el caso particular de Costa Rica, en algunas regiones rurales la pobreza ha llegado a ser hasta cuatro veces mayor en comparación con las zonas urbanas (Programa Estado de la Nación, 2016).

Durante las últimas décadas, el país ha alcanzado resultados muy limitados en materia de desarrollo territorial; no obstante, esto ha propiciado un resurgimiento de la política pública que busca una visión integral de la ruralidad, dejando de lado las antiguas políticas de desarrollo sectorial y promoviendo mecanismos de desarrollo territorial que exijan una actuación articulada en todos los niveles de gestión del desarrollo (Díaz y Padilla, 2018).

¹ El Instituto Costarricense de Estadísticas y Censos (INEC) señala que el método más usado en la medición de la pobreza, es la línea de pobreza, que es un indicador que representa el monto mínimo requerido para que una persona pueda satisfacer las necesidades básicas alimentarias y no alimentarias, incluidas en una canasta de bienes y servicios.

Lo anterior hace necesaria la construcción y el fortalecimiento de la institucionalidad como medio para la articulación entre distintas entidades públicas con enfoque en el desarrollo rural y la sociedad civil. Sin embargo, estas instancias deben contar con legitimación por parte del Estado, así como por parte de los habitantes de los territorios rurales. De ahí que la gobernanza, se convierta en la mejor herramienta para impulsar estos procesos de articulación entre distintos sectores.

La *gobernanza*, entendida como el conjunto de relaciones sociales, reglas, instituciones y prácticas que permiten a los grupos sociales articular sus intereses, mediar sus diferencias y tomar decisiones

en común (Zurbriggen, 2011), debe ser una aliada para el progreso en las diferentes zonas del país, en la medida en que construya formas creativas, participativas y de consenso para que el gobierno y la sociedad ejerzan el poder.

Si bien es cierto el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo clasifica a Costa Rica como un país con un alto desarrollo humano —puesto 62 de 189 países en el Índice de Desarrollo Humano de 2019— persisten múltiples desafíos para mejorar las condiciones de vida en los territorios rurales, tal es el caso del aumento en la desigualdad entre los pobladores de las zonas urbanas y rurales, mayores niveles de pobreza en las regiones rurales, bajos niveles de inversión, tanto pública como privada, entre otros.

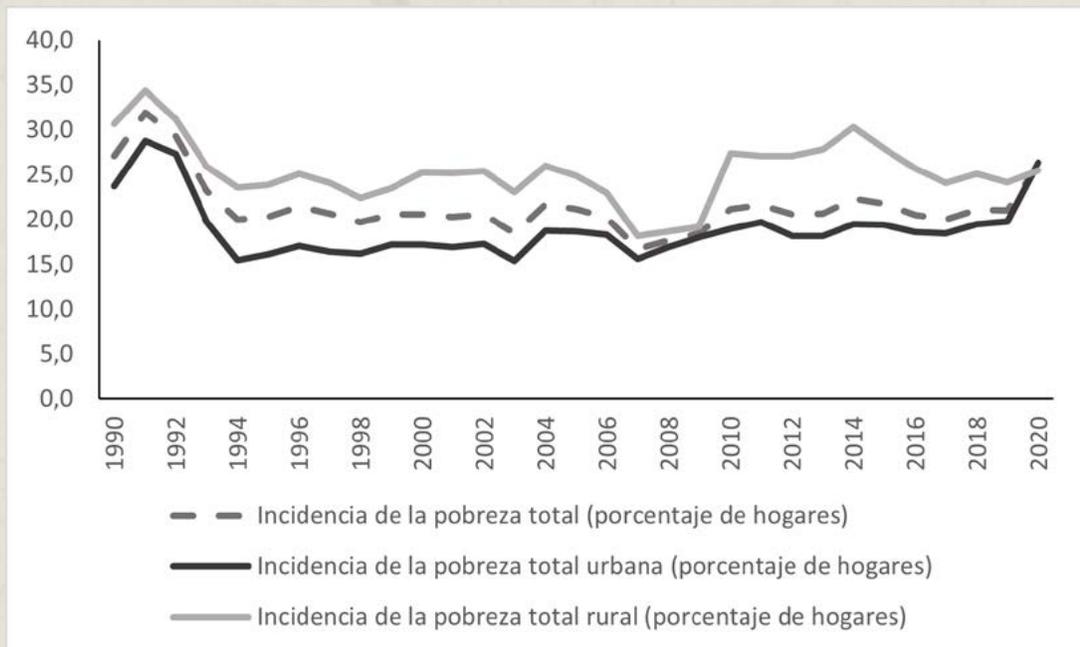


Figura 1. Comportamiento histórico de la pobreza en Costa Rica, 1990-2020. Fuente: INEC, (2020).

A continuación, se detallan algunos indicadores relacionados con los aspectos mencionados anteriormente:

- **Demografía:** Rivera y Porras (2018) señalan que el 27 % de la población costarricense habita zonas rurales, el 40 % se dedica a ocupaciones no calificadas como agricultura, pesca y ganadería. El 56 % de ellos están dentro del 40 % de los hogares del país con menores ingresos.
- **Hogares en condición de pobreza:** si observamos la tendencia de la pobreza en el país en los últimos 30 años (Figura 1) se evidencia que desde 1994 este indicador se ha situado cerca del 21 % de hogares. Históricamente, en las zonas urbanas se han registrado valores por debajo del promedio nacional, pero en la ruralidad la pobreza ha mostrado una diferencia de hasta 11 puntos porcentuales por encima de la pobreza urbana.

De 2007 a 2009 se dio una importante reducción de la pobreza rural, lo anterior, podría relacionarse con el importante crecimiento económico que mostró el país en el periodo 2006-2007; además, en el 2007 inició el programa “Avancemos” y se habían aumentado las pensiones no contributivas casi al doble (Programa Estado de la Nación, 2016). Sin embargo, desde 2010 el indicador de pobreza rural volvió a afectar a más del 25 % de los hogares, situándose muy por encima de la pobreza urbana, aunque, en 2020, la pandemia

revirtió la tendencia, el impacto de esta sobre la pobreza fue mayor en los centros urbanos, donde por primera vez en los últimos 30 años, superó a la pobreza rural en un punto porcentual.

Según la Encuesta Nacional de Hogares (ENAH) de julio 2020, el 26.2 % de los hogares costarricense vivían en condición de pobreza. Sin embargo, en las zonas rurales, la pobreza afectó al 30.4 % de la población (25.5 % hogares), registrando un mayor impacto sobre las regiones Chorotega y Pacífico Central, en las cuales el 31.7 % y el 34.7 % de los hogares, respectivamente, no tenían los medios para abastecer sus necesidades básicas (INEC, 2020).

- **Escolaridad:** en las zonas rurales, las personas que cuentan con un nivel de vida por encima de la línea de la pobreza registran una escolaridad media de 7.7 años, dos años menos que lo reportado para el mismo segmento de la población en la zona urbana (9.7 años de escolaridad). Sin embargo, los habitantes de zonas rurales en condición de pobreza tienen una escolaridad de tan solo 5.7 años y, aquellos que viven en condición de pobreza extrema este indicador se sitúa en 5.5 años (Díaz y Padilla, 2018).
- **Desempleo:** para 2018, alrededor del 19.5 % de la fuerza de trabajo rural se encontraba desempleada, siendo el grupo etario de 15 a 24 años, con un nivel educativo de

secundaria completa o inferior, el que registró la menor tasa de ocupación (Barboza, 2019). En el tercer trimestre del 2020 el desempleo total llegó a 25.8 %, aumentando un 14.2 % con respecto al año anterior, lo que implica un incremento reciente en el desempleo tanto en zonas urbanas como rurales.

- **Desigualdad:** en el periodo comprendido entre 2015 y 2020, se ha observado un ligero descenso en el coeficiente de Gini (mide la desigualdad) en las zonas rurales, pasando de 0.520 a 0.491; si bien este dato podría dar indicios de una mejor distribución de la riqueza en zonas rurales, debe llamar a la reflexión ya que la política pública implementada en el último lustro ha tenido un impacto limitado sobre este indicador (INEC, 2020).



El 31.7 % de los hogares en la región Chorotega vivía en condición de pobreza durante el 2020. Fotografía: Zysman (2021).

En respuesta a esta realidad, Costa Rica ha creado un marco normativo e institucional para abordar el desarrollo territorial rural (Díaz y Padilla, 2018). El principal desafío para consolidar el desarrollo rural territorial es la implementación efectiva de dicha legislación, lo que requiere profundizar en aspectos operativos, tales como: crear reglamentos y asegurar su correcta implementación, reestructuración institucional, actualizar el modelo de gobernanza y trabajar en el fortalecimiento de capacidades de las instituciones claves vinculadas, en particular el Ministerio de Agricultura y Ganadería (MAG) y el Instituto de Desarrollo Rural (INDER).

Los esfuerzos estatales por regular la asignación y uso de tierras fueron institucionalizados en 1961 con la creación del Instituto de Tierras y Colonización (ITCO); sin embargo, las presiones sociales para un abordaje integral a los problemas

agrarios condujeron a repensar los alcances de esa entidad. En 1982 se decretó su transformación en el Instituto de Desarrollo Agrario (IDA), pasando de la distribución de tierras a un enfoque de desarrollo agrario centrado en la creación y desarrollo de asentamientos campesinos. No obstante, en el periodo



Los estudiantes de las zonas rurales de Costa Rica enfrentan múltiples limitaciones dentro del sistema educativo público. Fotografía modificada de: Flores (2021).

2000-2007 el IDA entró en una crisis, evidenciándose las dificultades de la institución para ajustarse a los cambios y crecientes demandas del medio rural (Barboza, 2019).

Ante esto, el IDA replanteó su institucionalidad y elaboró una propuesta de transformación basada en el desarrollo territorial rural como enfoque de trabajo, lo que implicaba un cambio hacia el Instituto de Desarrollo Rural (INDER), el cual se aprobó en mayo de 2012 y, le permitió a la institución ampliar sus competencias más allá de lo agropecuario, lo que implicó: la incorporación de estrategias innovadoras para apoyar el desarrollo rural, un cambio en la unidad de gestión, el desafío de reforzar y articular con los procesos de descentralización del país, el establecimiento y posicionamiento de los consejos territoriales de desarrollo rural como instancias para la gobernanza rural, el fortalecimiento de la capacidad de propuesta

de los territorios rurales y el desafío de articular el accionar público en función de las necesidades y particularidades de cada territorio (Sáenz y Chaves, 2013).

Es destacable que durante la administración Solís Rivera (2014-2018) se dio la promulgación de diferentes políticas en torno al desarrollo rural, tal es el caso de la Política de Estado para el Desarrollo Rural Terri-

torial Costarricense (PEDRT) 2015-2030, la Política para el Sector Agropecuario y el Desarrollo de Territorios Rurales 2015-2018 y el programa Tejiendo Desarrollo. Estas políticas se derivaron del Plan Nacional de Desarrollo 2015-2018 y tenían un énfasis especial en evitar la duplicidad de funciones con el fin de permitir a las instituciones el desarrollo de acciones en los territorios rurales de forma organizada. Lo anterior buscó incrementar el valor agregado agropecuario con un crecimiento proyectado del 6 % al 8 %, así como reducir la pobreza en los territorios rurales 6.5 puntos porcentuales (IMAS, 2015).

A su vez, es de gran relevancia que para 2017, el 12.6 % del gasto público agropecuario ejecutado (USD 40 000 000, aproximadamente) se destinara al desarrollo de territorios rurales. Sin embargo, solo el 36.7 % del monto total invertido se destinó a proyectos específicos en dichos

territorios, haciendo énfasis en aquellos relacionados con infraestructura, seguridad alimentaria y crédito rural, los cuales, en su conjunto, brindaron beneficios a más de 28 400 hogares en todo el país (SEPSA, 2018).

Por otra parte, el Plan Nacional de Desarrollo y de Inversión Pública del Bicentenario, de la administración Alvarado Quesada (2018-2022), planteó la meta de incentivar el desarrollo territorial mediante el incremento en la ocupación laboral en las regiones periféricas a la capital, esto apoyado en un modelo de gestión participativo que promoviera el desarrollo a través de la continuidad de las iniciativas indicadas anteriormente (MIDEPLAN, 2019).

De acuerdo con los Planes Nacionales de Desarrollo, la pobreza y el desempleo siguen siendo las principales problemáticas del desarrollo rural en Costa Rica. Los datos anteriores evidencian que estas y otras políticas públicas implementadas no han obtenido los resultados que se proponían en un plazo razonable y las implicaciones que ha traído consigo la pandemia representan un obstáculo para ello. No obstante, una de las principales razones por las que ocurre esta situación se debe a que estos instrumentos no logran reflejar las dinámicas particulares del empleo rural y la manera en que los jóvenes menos calificados se insertan en las actividades productivas (Barboza, 2019).

Las políticas sobre empleo rural e inclusión de jóvenes al mercado laboral

no deben contemplar, únicamente, su desplazamiento hacia sectores productivos que presenten un mejor desempeño económico (industria manufacturera o servicios) que el agro, ya que la curva de aprendizaje podría representar una barrera para que muchos se incorporen a estas actividades económicas (Díaz y Padilla, 2018).

Por otra parte, no todas las personas cuentan con aptitudes para ser emprendedoras, a pesar de que pueda ser la estrategia correcta para un segmento de la población rural, siempre que el Estado propicie la creación de nuevos mercados, preferiblemente diferenciados; no obstante, este tema no se aborda —de forma explícita— en las políticas públicas citadas anteriormente. La generación de empleo debe promoverse en función de una política de desarrollo integral, y no solamente desde la política sectorial agro-productiva, de diversificación y generación de valor agregado. También es necesario plantear una política de empleo local y rural y generar oportunidades para los sectores más excluidos (Rivera y Porras, 2018).

A su vez, es indispensable repensar los esquemas de articulación interinstitucional vigentes, con el objetivo de lograr una mejor gobernanza en la ejecución de las acciones. Se requieren cambios institucionales que garanticen más compromiso político ya que una mayor presencia institucional en los territorios rurales no garantiza que la agenda de desarrollo territorial esté avanzando (Barboza, 2019).

Finalmente, resulta alentador que las últimas dos administraciones han mostrado gran interés en colocar el tema del desarrollo de los territorios rurales como uno de los ejes estratégicos de la agenda de desarrollo nacional, pero esto no ha sido suficiente para generar los cambios institucionales que conducirían a una mejor planificación del desarrollo. Es primordial continuar avanzando en el fortalecimiento del diálogo interinstitucional, y a la vez, garantizar el apoyo formal a los liderazgos locales para propiciar el desarrollo y la reactivación económica de los territorios rurales.

Referencias

- Barboza, Luis. (2019). Las políticas de desarrollo rural en Costa Rica: Avances y desafíos desde las perspectivas del territorio. *Revista Rupturas*, 10(2), 1-20. <https://doi.org/10.22458/rr.v10i2.3017>
- Díaz, T., Padilla, A. (2018). Institucionalidad relacionada con el desarrollo de los territorios rurales en Centroamérica y República Dominicana. Ciudad de Panamá. FAO..
- Flores, C. (27 de mayo de 2021). Importancia de la Educación Rural. <http://importanciaeducacionrural.blogspot.com/2010/07/educacion-rural.html>
- Instituto Nacional de Estadística y Censos (INEC). (2020a, julio). *Indicadores de pobreza multidimensional según zona y región de planificación*. <https://www.inec.cr/pobreza-y-desigualdad/otros-metodos-de-pobreza>
- Instituto Nacional de Estadística y Censos (INEC). (2020b, julio). *Coficiente de Gini por hogar y per cápita 2010-2020*. <https://www.inec.cr/pobreza-y-desigualdad/desigualdad>
- Instituto Mixto de Ayuda Social (IMAS). (2015). *Puente al Desarrollo: Estrategia Nacional para la Reducción de la Pobreza de la Administración Solís Rivera (2015-2018)*. San José, Costa Rica.
- Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica (MIDEPLAN). (2019). *Plan Nacional de Desarrollo y de Inversión Pública del Bicentenario 2019-2022*. San José, Costa Rica: MIDEPLAN.
- Programa Estado de la Nación. (2016). *Quinto Informe Estado de la Región en Desarrollo Humano Sostenible*. San José, Costa Rica.
- Rivera, R. y Porras, J.A. (2018). Población, empleo y pobreza en los territorios rurales de Costa Rica. *Revista Rupturas* 8(2), 59-76. <https://doi.org/10.22458/rr.v8i2.2113>
- Sáenz, F y Chaves, JM. (2013). *La Institucionalidad del Sector Agropecuario Costarricense: evolución y efectos sobre el desarrollo del sector*. Vigésimo informe Estado de la Nación en desarrollo humano sostenible. San José, Costa Rica: CONARE.
- Secretaría Ejecutiva de Planificación Sectorial Agropecuaria (SEPSA). (2018). *Sector Agropecuario. Análisis del Comportamiento del Gasto Público. Agropecuario Costarricense*. Año 2017. Costa Rica: SEPSA, MAG.
- Zurbriggen, C. (2011). Gobernanza: una mirada desde América Latina. *Perfiles Latinoamericanos*, 19(38), 39-64.
- Zysman, M. (27 de mayo de 2021). La pobreza rural en América Central. <https://normas-apa.org/referencias/citar-pagina-web/>